



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

VINÍCIUS ALVES DOS REIS

**Os Resultados da Capacitação dos Burocratas de Nível de Rua na Coleta
de Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**

Brasília – DF

2017

VINÍCIUS ALVES DOS REIS

**Os resultados da Capacitação dos Burocratas de Nível de Rua na Coleta
de Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como
trabalho de conclusão da disciplina de
“Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Suely Araújo

Brasília – DF

2017

Dedicatória

Dedico este trabalho para três pessoas, meu Pai que me ensinou que por mais tortuoso que seja o caminho a honestidade é a melhor solução. A minha Mãe que segue sendo meu maior exemplo de força e determinação. E ao meu falecido Avô que desde muito cedo me ensinou a sonhar e finalmente cumpro com uma promessa de mais de 10 anos.

Obrigado, sem vocês não seria ninguém.

Agradecimentos

Agradeço à minha família que me proporcionou estar onde estou hoje, agradeço todo o carinho e apoio nessa caminhada e principalmente por acreditarem em mim até nos momentos em que pensei em desistir. Agradeço a meus pais pela educação, dedicação e carinho incondicionais, nada seria possível sem vocês. Agradeço aos meus amigos pela paciência em me aturar por tantos anos e pelo apoio em minhas escolhas e empreitadas. Agradeço à equipe da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental que não só tornaram este trabalho possível como me deram a maior oportunidade da minha vida. E por último mas não menos importante à 9ª Turma de GPP, que se tornaram não só meus melhores amigos, mas minha família em Brasília, agradeço a todos vocês pelo carinho, dedicação e principalmente paciência, saibam que a motivação diária para me manter firme no curso é de cada “Oi vini!” que ouvi de vocês em todos esses anos de graduação, obrigado Isa, Caio, Jowjow, Vic, Will, Bia, Rony, Elias por todo carinho e amor que não estava acostumado a receber.

Isso tudo é para vocês.

“Que o poder esteja com vocês! ”

Zordon de Eltar

RESUMO

O objetivo principal desta pesquisa é averiguar os resultados da Capacitação dos Burocratas de Nível de Ria na Coleta de Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA - do Ministério das Cidades - Mrcidades - abriga um dos maiores bancos de informações a respeito do saneamento brasileiro, uma vez que realiza desde 1994 a Coleta Nacional de Informações sobre Saneamento. Com o intuito de mapear e avaliar a situação de saneamento básico dos municípios, auxilia na elaboração de planos e direcionamento de políticas a respeito do tema. Assim, para melhor entender o funcionamento do programa e as capacitações realizadas por ele, foi realizada pesquisa de campo na SNAS por meio de pesquisa documental sobre os diagnósticos anuais realizados antes e depois das capacitações. Para que fosse possível investigar o impacto, a imersão foi utilizando de um conjunto procedimentos metodológicos com destaque para a imersão que trabalha com a observação participante. Outro método utilizado foi a pesquisa documental, que consistiu na leitura e análise dos diagnósticos de Água e Esgotos dos anos de 2013 – anterior a capacitação – e o de 2015 – contando com a capacitação – com o intuito de entender os indicadores e medir o impacto. Após as leituras foram realizadas entrevistas com os gestores do sistema. O contato direto com os responsáveis pela gestão do sistema e coleta dos dados proporcionou a melhor conclusão a respeito do tema e como ele é tratado dentro da secretaria. Ao fim da pesquisa concluiu-se que a capacitação fornecida ainda precisa ser melhorada, inclusive na percepção dos gestores e pesquisadores técnicos do SNIS, tendo em vista que ainda não é possível afirmar se houve algum impacto direto nos dados coletados.

Lista de Abreviaturas

Mcidas – Ministério das Cidades

SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SNIS – Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento

SNIS –AE – Módulo de Água e Esgotos do SNIS

PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento

EAD – Educação à Distância

SUMÁRIO

1	Introdução	9
2	Referencial Teórico.....	13
	2.1 Políticas Públicas de Saneamento.....	13
	2.2 Burocratas de Nível de rua.....	15
	2.3 Capacitação no Serviço Público.....	16
3	Procedimentos Metodológicos.....	18
4	Diagnóstico da Política Pública	20
	4.1 SNIS e as ações de capacitação para os burocratas de nível de rua	20
	4.2 Resultados comparativos em relação aos indicadores coletados	25
5	Considerações Finais	27
	Referências	28
	APÊNDICE	31
	ANEXOS	Erro! Indicador não definido.

1 Introdução

O presente projeto de pesquisa analisa o Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS), tendo seu início em 1994, mediante o Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS. O PMSS configurou um marco para a administração brasileira, pois desenvolveu várias ações no setor de saneamento brasileiro contribuindo na melhora da gestão, desenvolvimento, do entendimento das áreas envolvidas no saneamento brasileiro. O programa se estendeu até fevereiro de 2010 onde teve seus trabalhos encerrados.

O SNIS como Sistema de Informações segue até os dias de hoje se aperfeiçoando seu modelo de coleta de dados sendo contemplado por três módulos de coleta de informações. O mais antigo “Água e Esgotos” que teve início em 1994, contando com 23 anos de coleta de informações, seguindo pelo módulo “Resíduos Sólidos Urbanos”, iniciado em 2003, e por último o novo módulo do SNIS “Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas” que realizou a primeira coleta de dados no ano de 2016. A coleta anual tem como objetivo manter um levantamento dados históricos da situação do saneamento nacional, coletando informações técnicas e administrativas dos Municípios e das Prestadoras de Serviços, com o objetivo de auxiliar no processo de melhora do setor no Brasil.

Além do PMSS, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento é regido pela Lei nº 11.445/2007. Estabelecendo que o Ministério das Cidades deve administrar e criar o SNISA - Sistema Nacional de Informações sobre saneamento Básico, ou seja, sendo a lei cria e unifica os módulos do SNIS em um único programa de coleta de informações, que se encontra em um momento de transição e preparo para que possa ser formalizado o SINISA. Desta forma o SNIS está situado no Ministério das Cidades dentro da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA.

Desta forma, a imersão foi realizada na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental situada no Ministério das Cidades em Brasília – Distrito Federal. A motivação da escolha é baseada no fato que a Secretaria é quem consolida e unifica os dados da coleta em saneamento e os técnicos responsáveis pela coleta e análises dos dados estão situados na secretaria. Também conta com a presença de todo o material documental que baseará a análise proposta para o presente trabalho.

Embasado pela Lei nº 11.445 de 2007 e pelo extinto PMSS, pode-se destacar que alguns aspectos de ambas diretrizes foram responsáveis para o sucesso e crescimento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS.

A Lei nº 11.445 de Janeiro de 2007 estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico nacional colocando que os princípios fundamentais como a universalização do serviço, eficiência e sustentabilidade econômica, utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas, adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água, articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção à saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante, dentre outras (BRASIL, 2007).

Em suma, a lei determina quais os procedimentos que devem ser adotados e levando em consideração em toda e qualquer ação de saneamento nacional, dando para os titulares responsáveis algumas prerrogativas como a criação de planos de saneamento, onde estarão delimitadas as ações dos municípios ou agências reguladoras dos serviços da área, levando em consideração a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento (BRASIL, 2007, cap. III), onde cada região deverá ser tratada com suas respectivas realidades e peculiaridades, tendo um planejamento pré-definido com os planos de saneamento (BRASIL, 2007, cap. IV), onde existam objetivos e metas de curto, médio e longo prazo, programas, projetos e ações que serão necessárias para atingir tais objetivos e metas, ações emergenciais, contendo também procedimentos de avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. Da regulação (Capítulo BRASIL, 2007, cap. V) dando independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, sendo exigido transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade nas decisões, dos aspectos econômicos e sociais (BRASIL, 2007, cap. VI) se atentando a sustentabilidade econômico-financeira com o intuito de subsidiar os serviços prestados, aspectos técnicos que deverão atender a um mínimo de requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade e continuidade desses serviços (BRASIL, 2007, cap. VII), garantir a participação de órgãos colegiados do controle social a fim de manter a representatividade dos setores dentro das ações tomadas (BRASIL, 2007, cap. VIII). A política federal de saneamento básico (BRASIL, 2007, cap. IX), onde se encontra a responsabilidade do ministério das Cidades em criar um sistema de coleta de dados para que o acompanhamento desse desenvolvimento seja realizado com sucesso.

A Lei de saneamento permitiu a continuidade do SNIS como um passo anterior ao SINISA, visto que o PMSS já havia estabelecido algumas metas e objetivos quando se trata de Saneamento no BRASIL. O Programa de Modernização do Setor de Saneamento tinha como objetivo identificar e avaliar os problemas técnico-operacionais que prejudicam as ações dos

prestadores de serviços de abastecimento de água e dos órgãos de vigilância da qualidade da água. O PMSS atuou como suporte técnico às ações do SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades onde dava apoio ao SNIS.

O Sistema Nacional de Informações sobre saneamento - SNIS tem como uma de suas funções capacitar os burocratas de linha de frente, sejam eles das prefeituras ou das prefeituras de serviços, para que possam responder de forma adequada às questões levantadas pelo SNIS.

A capacitação estava prevista no PMSS através da construção de uma Rede de Capacitação e Extensão de Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA. O ReCESA foi desenhado para realizar uma capacitação regionalizada com o objetivo de melhorar o atendimento dos prestadores de serviços municipais a respeito das informações de Saneamento Básico Ambiental. Entretanto teve sua descontinuidade em 2008 tendo sua retomada no formato EAD pela SNSA através do portal Capacidades do Ministério das Cidades.

Esta pesquisa pretende entender o papel da capacitação dos técnicos municipais, burocratas de nível de rua, em conjunto com a quantidade e qualidade dos dados respondidos. A Capacitação prevista na Lei de saneamento básico nacional (BRASIL, 2007) é um aspecto importante para a melhora da qualidade dos dados, desta forma uma análise documental e entrevistas com os responsáveis. Assim a pergunta norteadora a ser respondida é a seguinte: **“Em que medida a capacitação dos burocratas de nível de rua tem auxiliado na coleta de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento?”**.

Para que haja uma análise de dados coesa e que corresponda à realidade do município é necessário que os formulários de respostas estejam completos e factíveis durante a elaboração do diagnóstico anual publicado pelo SNIS. Assim, o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental, através da SNSA, elaborou cursos de Educação a Distância no intuito de preparar os responsáveis pela informação, Burocratas de nível de rua, durante o preenchimento dos formulários da coleta de dados.

Dentre os três anos em que a capacitação é oferecida aos técnicos municipais, para o módulo de Água e Esgotos, não foi levantado se a capacitação tem sido feita de forma adequada e se os resultados têm colaborado com uma melhor consistência dos dados. Desta forma, a presente pesquisa pretende averiguar como é realizada a capacitação e se está representando uma real melhora nos dados informados.

O objetivo geral do presente trabalho será de averiguar em que medida a capacitação dos burocratas de nível de rua tem auxiliado a coleta de dados do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (SNIS).

Além disso, seguem como objetivos específicos: Identificar quais as ações previstas para a capacitação dos burocratas de nível de rua para a coleta de dados dos SNIS; Verificar se as ações previstas têm ocorrido de forma eficaz; Investigar se os dados coletados após a capacitação em comparação ao período anterior à mesma têm apresentado melhora nos indicadores coletados.

2 Referencial Teórico

O referencial teórico utilizado para analisar a Capacitação do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento foi baseado em José de Sena Pereira Júnior (2007), autor da lei 11.445/2007, tratando do tema de saneamento no país. Utilizando também como referência a Constituição Federal de 1988.

Quando abordado o tema de Burocratas de nível de rua, utiliza-se Max Weber (1974), como um recorte do processo burocrático brasileiro, seguindo também a discussão do tema utilizado por Gabriela Lotta (2012), abordando também Aberbach, Rockman e Putman (1981), que com um estudo de caso conseguiram entender a distinção entre os atores políticos e burocráticos e pôr fim a discussão de Michael Lipsky (1980) que trouxe à tona a primeira discussão a respeito do tema Burocratas de Nível de rua.

Quanto a capacitação no setor público foi necessária uma leitura a respeito da Reforma do Estado, discutido por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), Pacheco (2000) explicita os problemas enfrentados dentro da administração pública brasileira no período da redemocratização. Por fim a discussão de Ferreira (1996) a respeito da motivação da capacitação dos burocratas e Helena Kerr do Amaral (2006) tratando de fato da necessidade da melhora dos funcionários públicos.

2.1 Políticas Públicas de Saneamento

Ao realizar a análise da capacitação dentro do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental faz-se necessário um entendimento da política Nacional de Saneamento Ambiental. Os serviços de Saneamento no Brasil têm seu início em meados da década de 1960, sendo predominantemente prestados pelos municípios, por meio de departamentos ou serviços de água e esgotos (Pereira Júnior, José de Sena, 2007). Posterior ao Regime Militar (1964 a 1985), a Constituição de 1988 dita no art. 30 quais seriam as competências municipais. Dentre elas, legislar sobre assuntos de interesse local, prestar serviços públicos de interesse local. (Art. 30, Constituição Federal de 1988, Brasil). Os serviços de saneamento básico sendo considerados como de interesse local, entretanto existem casos onde a

responsabilidade de tal prestação de serviços é colocada em dúvida. Como é visto no inciso 3º do art. 25 da constituição de 88:

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Desta forma, José de Sena Pereira Júnior explica que existiram conflitos de competência e interesse entre os estados e municípios. Por fim, a Constituição Federal em momento algum deixa clara a titularidade dos serviços de saneamento no Brasil, refletindo diretamente no desenvolvimento dos serviços no país.

O Plano Nacional de Saneamento Básico que constitui o eixo central da política federal para o saneamento, promovendo a articulação nacional dos entes da federação com o intuito de implementar as diretrizes da lei 11.445 de 2007.

O saneamento no Brasil consiste em uma ampla gama de políticas e diretrizes que conseguem nortear as obras e serviços do mesmo. Tendo seu início em 1994, mediante o Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS. O PMSS configurou um marco para a administração brasileira, pois desenvolveu várias ações no setor de saneamento brasileiro contribuindo na melhoria da gestão, desenvolvimento, do entendimento das áreas envolvidas no saneamento brasileiro.

A Lei nº 11.445 de janeiro de 2007 é elaborada para ser um marco regulatório no setor de Saneamento Básico que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico nacional. “Essa nova lei foi concebida de forma a abranger todos os modelos organizacionais que convivem no setor, consolidando uma espécie de “guia” com regras mínimas de relacionamento entre titulares, prestadores de serviços e usuários, a partir das quais os municípios, os estados e o Distrito Federal deverão estabelecer legislações, normas e entidades próprias de regulação para as atividades operacionais dos serviços. ” (Pereira Júnior, José de Sena, 2007 p. 66). Visto que originalmente tal responsabilidade era dos entes municipais.

É possível afirmar que a Lei nº 11.445/2007 foi elaborada como uma espécie de guia na organização dos serviços públicos de saneamento básico (SENA, 2007). Atendendo ao que contém na Constituição Federal de 1988 de que a União deve estabelecer diretrizes para o setor, o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental como Sistema de Informações segue até os dias de hoje no serviço da coleta de dados sendo contemplado por três módulos de coleta

de informações "Água e Esgotos", "Resíduos Sólidos Urbanos" e o mais atual "Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas".

2.2 Burocratas de Nível de Rua

Para averiguar a capacitação dos Burocratas de Nível de Rua é necessário entender quem são esses burocratas e sua importância para o desenvolvimento das políticas públicas. Dentre os estudiosos do assunto, o termo burocrata foi apresentado pela primeira vez por Weber (1974), em sua visão o burocrata representa um fiel executor de serviços sem paixões ou julgamentos, aplicando fielmente as regras, observando os procedimentos e garantindo o cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. Ou seja, um ator que representa os interesses do Estado sem que suas verdades e vivências influenciem no desenvolvimento de suas funções. Aborda também a relação de hierarquia que existe entre os burocratas e os políticos. Weber (1970) apresenta que esta relação é bastante estrita, onde o burocrata deve uma “fidelidade” a quem manda, ou seja, políticos. Pois são eles quem assumem o ônus de suas decisões. “Nesse modelo, a cadeia de responsabilização é bem clara: o burocrata responde ao político que, por sua vez, responde à sociedade. Assim tradicionalmente, o modelo weberiano da função pública se reparte em dois grandes protagonistas: a classe política, que possui representatividade democrática para a tomada de decisão, e o serviço público profissional, regido pela meritocracia.” (LOTTA, Gabriela., 2012, p 3).

Entretanto como Gabriela Lotta (2012) aponta, a modernização do papel do estado e sua atuação a divisão de funções não fica tão clara e o modelo weberiano torna-se ultrapassado. Sendo nesse sentido que os novos modelos começam a vir à tona, percebendo assim a complexidade dos papéis e a dificuldade da divisão das questões técnicas e políticas. Evidenciada na pesquisa realizada por Aberbach, Rockman e Putman (1981), onde após uma série de análises em vários países como Grã-Bretanha, França e Itália. Onde fizeram uma investigação com mais diversos burocratas e políticos na tentativa de entender seus objetivos, atitudes e ambições e como elas refletem em diferentes contextos culturais. Conclui-se que com o passar dos anos houve um processo de mescla das duas esferas, política e burocrática, que definiram como “burocratização da política” e “politização da burocracia”. Como levantada por Lotta (2010) A partir de suas análises empíricas, os autores observam que os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando também como *policymakers* (LOTTA Gabriela., p. 4).

A primeira definição apresentada foi a de Michael Lipsky (1980) onde ele coloca que Burocratas de Nível de Rua são funcionários que interagem diretamente com o público alvo, a sociedade que é atendida pelas políticas públicas, enquanto exercem suas funções. Utilizando a dimensão do presente trabalho, são esses funcionários chamados de “Prestadores de Serviços” que realizam a coleta e o levantamento dos dados diretamente nos municípios, que vivem a realidade das informações e conseguem representar seu município durante a coleta de dados.

Os burocratas de nível de rua representam uma grande fatia dos colaboradores inseridos no processo do desenvolvimento dos serviços, a falta de preparo e o descaso com tais profissionais apresenta uma enorme barreira a ser superada com o intuito de melhorar os serviços prestados.

2.3 Capacitação no Serviço Público

A estratégia adotada pelo governo durante o Regime Militar (1964 a 1985) foi a expansão da Administração Pública Indireta. Caracterizada pela descentralização dos serviços públicos, onde o governo por meio de leis pode criar entidades para desempenhar os papéis que seriam próprios da Administração Pública Direta, como por exemplo as autarquias. Motivada pelas consequências da forte descentralização e autonomia, a Constituição Federal de 1998, veio com o objetivo de combater a afirmação de benefícios corporativos e patrimonialistas, como também o clientelismo (BRESSER. 1998 p. 10).

Durante a redemocratização o país viveu um grande período marcado por práticas clientelistas, culminando na desconfiança dos administradores públicos. (PACHECO, 2000). E desta forma o Estado necessitava de uma reforma, ou seja, passar para um modelo mais rígido e burocrático (FERREIRA, 1996), que retirava a grande autonomia das entidades vista anteriormente no Regime militar. Desta forma a estratégia que se destacou foi a formação de profissionais mais capacitados, nesse contexto é criado a Escola Nacional de Administração Pública – Enap, como uma contrapartida imediata à essa estratégia de profissionalizar os burocratas que atuavam, formando assim uma burocracia profissional permanente (Pacheco, 2000, p. 37).

Helena Kerr do Amaral (2006) trata do assunto falando que o foco da capacitação dos burocratas é motivada pela melhora da eficiência e eficácia dos serviços prestados:

Temos um grande desafio na administração pública brasileira: aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas no Brasil. O aperfeiçoamento permanente de servidores poderá contribuir muito para a melhoria da qualidade do serviço público. Não é uma demanda interna ao serviço público, mas uma necessidade, quase um imperativo para ampliar a competitividade do País, de forma a assegurar um desenvolvimento sustentável e menos desigual. (AMARAL, H.K, 2006, p. 549).

A capacitação está prevista tanto na Constituição Federal de 1988, no artigo 39, onde afirma que é de dever das esferas de governo manter escolas para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, quanto na Lei nº 8.112, de 1990, onde garante ao servidor público se aumentar e realizar cursos de para se capacitar e desta forma possibilitar um acréscimo à carreira do servidor.

A capacitação se torna cada vez mais necessária tendo em vista que a administração pública se torna cada vez mais dinâmica.

3 Procedimentos Metodológicos

Dos conceitos e métodos utilizados na presente pesquisa, foram embasados na discussão teórica de Maria Cecília de Souza Minayo (2005) a respeito das metodologias de uma avaliação. “Avaliação, como técnica e estratégia investigativa, é um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de determinado assunto, proposta ou programa.” (MINAYO, 2005, p. 19).

Desta forma, o presente trabalho utilizara a Observação Participante dentro da Secretaria Nacional de Informações sobre Saneamento como principal método de coleta de dados. A Observação Participante consiste na técnica de levantamento de dados onde o pesquisador faz-se presente no ambiente avaliado. Agrosino (2008) coloca que é essencial que o pesquisador saiba como se inserir no ambiente avaliado e conseguir avaliar o ambiente em que está presente sem deixar que a vivência do mesmo interfira na sua percepção. O contato direto do pesquisador com o objeto de análise, ou o programa, a fim de obter informações sobre a realidade em seu próprio contexto consiste na Observação Participante, Neto (2010). A observação participante se traduziu no período de imersão e compreende à observação das rotinas e das percepções dos servidores quanto a capacitação e sua importância para a melhora na consistência dos dados coletados.

Com o objetivo de registro das observações e das atividades realizadas durante a imersão, foram elaborados diários de campo. Assim, as informações adquiridas, percepções a respeito da Secretaria e dos responsáveis pelo programa, juntamente com conversas e entrevistas registradas estão contidas nos diários de campo.

Neto (2001) defende a importância do diário de campo como um instrumento de pesquisa, podendo auxiliar na construção de detalhes do ambiente, além da descrição e análise do objeto estudado.

A pesquisa documental dentro da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental dentro do Ministério das Cidades em Brasília, consistiu na leitura dos diagnósticos anuais publicados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, relatórios anuais da coleta de dados do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental - SNIS.

A análise de dados pode ser traduzida como a produção de conhecimento realizada através interpretação de dados de forma que as informações sejam sintetizadas, possibilitando a inferência (SÁ SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2015).

O presente trabalho utilizou de análise de dados primária, utilizando a leitura dos diagnósticos anuais publicados pela secretária, que contém os dados agrupados dos municípios que preencheram os formulários do SNIS. Para realizar a análise dos mesmos, foram separados dois diagnósticos de anos distintos, 2012 e 2015, o primeiro é anterior à atual capacitação e o segundo o mais atual publicado pela secretaria. “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2012” e “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2015”, a fim de realizar um entendimento dos dados coletados e conseguir compreender quais os Indicadores coletados e utilizar a comparação temporal no intuito de compreender o impacto que a capacitação teve sobre os resultados calculados. Também foi utilizada como fonte da pesquisa documental os Módulos e Avaliações fornecidas durante os cursos de EAD disponibilizados pelo Ministério.

Contando com entrevistas com os dois responsáveis pela coleta de dados e a tutoria da capacitação fornecida aos burocratas de nível de rua. Como averiguado nos diários de campo, a equipe de Água e Esgotos do SNIS é composta por 5 pessoas, onde duas dividem os papéis de coordenação. Os entrevistados serão identificados como:

Quadro 1: Codificação das entrevistas:

Código	Entrevistado	Cargo
1	Silvia Yonamine	Coordenadora SNIS - AE
2	Valmir de Moraes	Coordenador SNIS - AE
3	Lauseani Santoni	Gerente da SNSA
4	Priscila Menezes	Ex-Coordenadora da Capacitação do SNIS

Fonte: elaboração própria

A análise dos dados coletados e ao realizar uma comparação nos períodos anteriores a capacitação e posterior para analisar qual a influência da capacitação fornecida com base nas comparações de um recorte, o Distrito Federal, para conseguir averiguar a influência que ela exerceu nos dados coletados. Utilizando a observação participante para conseguir analisar o contexto e o ambiente da secretaria escolhida.

4 Diagnóstico da Política Pública

O presente trabalho analisará a capacitação fornecida pelo Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS) aos burocratas de nível de rua, responsáveis pelo preenchimento da Coleta Nacional de Informações sobre Saneamento, com o objetivo de averiguar a capacitação dos burocratas de nível de rua Coleta de Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS. Está apresentado por categorias de análise organizadas segundo os objetivos específicos. São eles: Identificar quais as ações previstas para a capacitação dos burocratas de nível de rua para a coleta de dados dos SNIS; Verificar se as ações previstas têm ocorrido de forma eficaz; Investigar se os dados coletados após a capacitação em comparação ao período anterior à mesma têm apresentado melhora nos indicadores coletados.

4.1 SNIS e as ações de capacitação para os burocratas de nível de rua

O SNIS é situado e gerenciado dentro da SNSA do Ministério das Cidades. Responsável por gerenciar vários programas governamentais de habitação e direito à cidade, dentro deles encontra-se o Sistema de informações sobre saneamento - SNIS. Justificada dentro da Constituição Federal de 88, a secretaria abriga gerências que são responsáveis pelos programas de saneamento ambiental e moradias nacionais, como o Minha Casa Minha Vida. Amparada na CF/88, encontramos quais são os direitos sociais no sexto artigo, alguns exemplos e mais relevantes para o presente projeto encontramos saúde e moradia.

Destaca-se também a Lei nº 11.445/2007, que estabelece o dever do Ministério das Cidades de criar e administrar um sistema nacional de informações sobre saneamento, hoje representado pelo SNIS, e possibilitar que os responsáveis municipais consigam preencher de forma coesa e eficaz os questionários. Em contato e conversa com os responsáveis da secretaria durante a imersão, foi fácil perceber a importância do saneamento básico e como está ligado diretamente com questões de moradia.

Também em conversas com os responsáveis mais antigos do sistema e da secretaria em questão, foi possível compreender a maneira que o Sistema é gerido desde sua criação.

De acordo com a equipe do SNIS - Água e Esgotos, a capacitação existia durante a época do PMSS. O Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, representou um grande avanço para a administração pública brasileira, e, segundo os responsáveis mais

antigos do SNIS, o PMSS proporcionou rodadas de capacitação presencial em vários municípios brasileiros, conforme afirma o coordenador do SNIS-AE:

É que hoje, pela dimensão do SNIS e pela quantidade de municípios que ele atinge, é praticamente impossível que façamos esses cursos presenciais, eu mesmo ministrei cursos sobre como preencher o sistema em diversos municípios pelo Brasil. E era interessante, pois conseguimos absorver várias realidades e entender como melhor adaptar nossos formulários, com o objetivo de tentar manter a representatividade nacional nos dados que coletamos. Foi graças a isso que hoje o SNIS - Água e Esgotos conta com um formulário simplificado e um para prestadoras de serviços regionais, dessa forma conseguimos nos aproximar da realidade. (Entrevistado 2, 2017).

Com a criação da lei de saneamento (11.445/2007) e com o fim do PMSS em 2010, o SNIS não passou a não realizar mais capacitações, até que em 2013 uma servidora assumiu a capacitação do SNIS. Como explicitado pela Ex-Coordenadora do SNIS:

Quando eu passei no concurso do ministério e vim trabalhar na secretaria fique um tempo ociosa, não tendo atribuição definida. E foi quando o Dr Ernani, o nosso diretor, trouxe à tona a necessidade da retomada da capacitação. Topei o desafio mesmo nunca tendo tido contato com a área. (Entrevistada 4, 2017).

Por final a observação participante e em conversas com os responsáveis, proporcionou concluir que a gestão da política está bem amparada, com uma gama bem heterogênea de profissionais. Explicitado no primeiro diário de campo, a equipe SNIS-AE é formada por uma bacharela em Gestão de Políticas Públicas, um mestre em engenharia química, um mestre em engenharia ambiental, uma bacharela em publicidade e um apoio técnico.

Atualmente a Secretaria conta com 4 equipes fixas que gerem os 3 módulos presentes dentro do Sistema de Informações sobre Saneamento, e a capacitação se mantém até os dias de hoje e abrange 3 áreas, Água e Esgotos, Resíduos Sólidos e Águas Pluviais, e também a respeito da Série Histórica, dados agrupados dos módulos mais antigos do SNIS, possibilitando uma análise temporal dos dados coletados. Atualmente somente Água e Esgotos e Resíduos Sólidos possuem Série Histórica, águas pluviais está em seu primeiro ano de coleta de dados.

Pode-se dizer que atualmente possuímos uma equipe rica em conteúdo, pois depois de anos o sistema consegue ter em seu quadro uma gama de profissionais que não possuem um viés de formação. (Entrevistada 3, 2017).

A capacitação do Sistema Nacional de Informações sobre saneamento teve início em 2013, quando dentro da equipe uma servidora assumiu e iniciou a elaboração dos cursos atuais. Como ponto de partida para a análise da capacitação é possível averiguar que existem justificativas concretas para a existência da mesma, como atendimento das necessidades sociais e a capacidade de resposta ao comando do governo, criação de um banco de dados a respeito da situação do saneamento ambiental brasileiro, exigência contida na Lei 11.445/2007.

O modelo adotado pela Secretaria e equipe do SNIS é a Capacitação a Distância - EAD, utilizando de cursos de Autoinstrução e Moderado. O portal Capacidades abriga e disponibiliza gratuitamente os cursos para preenchimento do SNIS. Em entrevista com a responsável da capacitação, é possível entender o motivo adotado.

A capacitação estava parada quando assumi, não existia nenhuma proposta da criação e uma demanda constante dos municípios que possuíam nova gestão e estavam entrando em contato pela primeira vez com o preenchimento dos dados. Desta forma criamos módulos que nortearão o preenchimento e iria melhorar o entendimento das responsáveis durante o preenchimento. (Entrevistada 4, 2017).

Silva (2008) aponta que nos dias de hoje as capacitações nas organizações abrangem três áreas (treinamento, desenvolvimento e educação), e em comparação com os módulos disponibilizados pelo SNIS podemos enquadrar a capacitação dentro da área do Treinamento, onde os conhecimentos adquiridos serão desempenhados no ambiente de trabalho. Ou seja, a capacitação tem como foco um resultado específico, que no caso é a melhora na consistência dos dados. Durante entrevistas e conversas com os responsáveis pelo sistema, foi possível ver qual era o principal objetivo da capacitação: Melhorar a qualidade dos dados coletados pelos prestadores (Entrevistada 1, 2017).

O período da imersão possibilitou inúmeras conversas e algumas entrevistas que deixavam claro tal objetivo, como destacado a seguir:

Desde a época do PMSS a capacitação visava a melhora dos dados coletados, atualmente sou o mais antigo de toda a secretária e consegui acompanhar a evolução dos dados com o passar dos anos, e sempre houve uma precariedade das respostas, e até que a capacitação entrasse em vigor com a Pri em 2013, não só a capacitação, mas nossos esforços junto dos prestadores é sempre de é a melhora da qualidade dos dados (Entrevistado 2, 2017)

Tal informação pode ser constatada a partir da análise dos oito módulos fornecidos dentro dos cursos de capacitação, onde o foco é todo voltado para o preenchimento dos dados dentro do sistema, quase que um passo a passo para o preenchimento correto dos dados.

Este modelo de curso ainda é de grande valia na capacitação dos prestadores de serviços de pequeno porte, entretanto, para os prestadores de grande porte, este curso é muito básico. É mais um tutorial de como utilizar o SNISWeb do que um curso de educação a distância. (Entrevistada 1, 2017)

Após o período da imersão e o convívio com os gestores, é possível entender qual o objetivo da instituição com a capacitação dos burocratas do nível de rua é oferecer um treinamento para o sistema e não uma capacitação de fato nos temas de saneamento básico. Quando questionados sobre a impacto da capacitação e no cumprimento de um dos objetivos específicos a Coordenadora do SNIS - Água e Esgotos traz que “Os dados do SNIS tem apresentado constante melhoria.

Entretanto, para indicar que o EAD que causou este impacto, esta análise deveria ser mais aprofundada. Provavelmente há uma série de variáveis: os cursos do EAD, a ampliação da capacitação técnica da equipe em responder a dúvidas e dar orientações aos prestadores, a prática de preencher o SNIS pelos prestadores de serviços ao longo dos anos, encarregados pelo preenchimento com conhecimento técnico suficiente para preencher o sistema. (Entrevistada 1, 2017).

Analisando as planilhas de diagnósticos disponíveis no sítio do SNIS, não é possível afirmar se o resultado das capacitações tem sido significativo, isso é percebido somente em contato com os responsáveis pelo sistema do SNIS. Explicitado pelos gestores:

A cada ano que se passa o SNIS tem melhorado a qualidade dos seus dados, tanto pela capacitação dos prestadores de serviços, como pela análise dos dados mais criteriosa pela equipe do SNIS. (Entrevistada 1, 2017).

Dentro das ações previstas para a capacitação dos burocratas de nível de rua, a secretaria disponibiliza somente os cursos de EAD, quando questionados a respeito da atual eficácia dessas formas, os responsáveis deixaram claro que não é a ideal, mas que é a única forma encontrada atualmente de sanar tal demanda.

Não mais. A proposta do curso em 2013, 2014, era ideal, visto que muitos prestadores, principalmente de pequeno porte, tinham dificuldade em manusear o sistema. Atualmente, este modelo de curso ainda é de grande valia na capacitação dos prestadores de serviços de pequeno porte, entretanto, para os prestadores de grande porte, este curso é muito básico. É mais um tutorial de como utilizar o SNISWeb do que um curso de educação a distância. Enquanto não for criado um novo modelo, creio que este curso ainda será muito útil para aqueles prestadores que tem dificuldade em mexer no sistema ou em obter os dados. (Entrevistada 1, 2017).

Diante da análise documental dos depoimentos dos entrevistados, é possível afirmar que o modelo atual, mesmo que não sendo o ideal, atende os objetivos propostos por este projeto, mesmo que ainda não se reflita diretamente nos dados, o contato com os gestores e as entrevistas conseguiram ser conclusivas quanto a importância da capacitação:

Os dados do SNIS tem apresentado constante melhoria. Entretanto, para indicar que o EAD que causou este impacto, esta análise deve ser mais aprofundada. Provavelmente há uma série de variáveis: os cursos do EAD, a ampliação da capacitação técnica da equipe em responder a dúvidas e dar orientações aos prestadores, a prática de preencher o SNIS pelos prestadores de serviços ao longo dos anos, encarregados pelo preenchimento com conhecimento técnico suficiente para preencher o sistema, entre outras. (Entrevistada 1, 2017).

Por fim, após o contato com os gestores responsáveis, utilizando como referência os depoimentos coletados, foi essencial para que a interpretação dos dados coletados, pois a perceptível mudança nos dados não está estritamente ligada à capacitação fornecida aos burocratas de nível de rua. Isso é evidenciado na fala dos gestores que acreditam que é necessária uma investigação mais aprofundada para atestar com exatidão se houve de fato alguma influência.

4.2 Resultados comparativos em relação aos indicadores coletados

A análise documental foi de grande importância para a percepção dos dados coletados antes de depois das capacitações. O “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos” consiste em uma publicação anual do resultado da Coleta de Dados, nele constam as análises nacionais das prestadoras de serviços, dos municípios em relação com os serviços prestados para a população.

As tabelas a seguir representam a distribuição dos municípios participantes na coleta de dados de 2012 e 2015, relatando a quantidade de participante e a população atendida.

Tabela 1 - Tabela de Distribuição dos Municípios Participantes da Coleta 2012

Tipo de formulário	Quantidade de municípios		População urbana dos municípios	
	Água	Esgotos	Água	Esgotos
Completo	5.064	2.221	160.324.346	135.413.292
Simplificado	6	1.427	36.450	13.539.526
Brasil	5.070	3.648	160.360.796	148.952.818

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2012.

Partindo do pressuposto da quantidade de municípios participantes na coleta, é visível a grande adesão para os dois serviços, sendo liderado pelo atendimento do serviço de água. O acréscimo do número dos municípios fica claro quando comparado à tabela 2:

Tabela 2 - Tabela de Distribuição dos Municípios Participantes da Coleta 2015

Tipo de formulário	Quantidade de municípios		População urbana dos municípios	
	Água	Esgotos	Água	Esgotos
Completo	5.077	2.314	168.920.848	144.455.183
Simplificado	11	1.484	61.674	14.125.935
Brasil	5.088	3.798	168.982.522	158.581.118

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2015.

É possível averiguar o crescente de municípios e da população atendida, entretanto, por meio das entrevistas com os responsáveis pelos serviços fica claro que não é possível concluir que a crescente e melhora das informações são frutos da capacitação ou uma melhora natural por conta da familiaridade dos Burocratas de Nível de Rua. Tal visão e conclusão é averiguada nas falas da equipe quando questionada a respeito do modelo adotado. Quando questionada a respeito do modelo da capacitação, a Coordenadora do SNIS-AE nos traz o seguinte comentário:

Não mais. A proposta do curso em 2013, 2014, era ideal, visto que muitos prestadores, principalmente de pequeno porte, tinham dificuldade em manusear o sistema. Atualmente, este modelo de curso ainda é de grande valia na capacitação dos prestadores de serviços de pequeno porte, entretanto, para os prestadores de grande porte, este curso é muito básico. É mais um tutorial de como utilizar o SNISWeb do que um curso de educação a distância. Enquanto não for criado um novo modelo, creio que este curso ainda será muito útil para aqueles prestadores que tem dificuldade em mexer no sistema ou em obter os dados. (Entrevistada 1, 2017)

Não houve retorno direto pelo preenchimento do sistema. Não que eu tenha visto. Este retorno deve constar na avaliação feita após a realização do curso. Há prestadores que buscam realizar o curso anualmente e outros que não alocam de forma mais eficiente o pessoal para realizar os cursos. O ideal seria que o encarregado da informação fizesse o curso. (Entrevistada 1, 2017).

A cada ano que se passa o SNIS tem melhorado a qualidade dos seus dados, tanto pela capacitação dos prestadores de serviços, como pela análise dos dados mais criteriosa pela equipe do SNIS. Concordando com a Silvia, afirmar que a capacitação nos moldes que temos atualmente é exagerado, os dados coletados apresentam de fato melhora, mas não conseguimos dar esse crédito somente a capacitação. (Entrevistado 2, 2017).

Por fim, segundo o que foi exposto pelos gestores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, não é possível afirmar que a melhora dos indicadores da coleta de dados está diretamente ligada com a capacitação fornecida aos burocratas de nível rua, pois a percepção dos Gestores responsáveis a continua melhora pode ser justificada pela antiguidade do sistema, por um melhor domínio dos gestores e colaboradores do SNIS durante o atendimento aos burocratas de nível de rua, um melhor domínio dos burocratas de nível de rua sobre o sistema. Não sendo diretamente ligados à capacitação em si.

5 Considerações Finais

O presente trabalho analisou a capacitação fornecida aos burocratas de nível de rua pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental por meio do Sistema Nacional de Informações sobre saneamento.

A imersão realizada na instituição foi de grande importância para que o entendimento adequado dos dados representados dentro dos Diagnósticos Anuais de Água e Esgotos, a equipe do SNIS – AE se mostrou bastante capacitada e alinhada com os objetivos da Política de Saneamento, possibilitando que as diretrizes apresentadas na lei 11.445 de 2007 fossem atendidas da melhor forma possível.

Entretanto, a Capacitação fornecida é simplificada devido à limitação da equipe do SNIS e do formato utilizado nos cursos. O modelo adotado não parece ajudar na ampliação do conhecimento dos burocratas de nível de rua sobre temática de saneamento básico, mas, sim, prepará-los para o preenchimento de fato dos Formulários da Coleta de Dados. Isso fica claro quando é realizada a leitura dos módulos disponibilizados para a capacitação e o conteúdo ministrado nas avaliações dos módulos do curso.

O fato dos cursos serem de livre acesso faz com que o objetivo do curso se perca, os formulários técnicos presentes nos módulos do EAD não são de muita utilidade para o público em geral, afastando os responsáveis reais das vagas presentes nos cursos. Principalmente quando existe tutoria por parte da equipe SNIS – AE.

Assim, durante a pesquisa, em conjunto com a equipe, foi proposta uma mudança na maneira que os cursos estão estabelecidos, onde um filtro seja colocado no processo de cadastro nos cursos fornecidos, onde a prioridade para o acesso seja para aqueles que realmente iriam participar de fato da coleta de dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. Tal proposta já foi levada à diretoria e a gerência da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Em suma, é possível afirmar que a política estudada atende parcialmente aos objetivos desta pesquisa. O principal fator que impede a conclusão é a incerteza do impacto dentro dos formulários de preenchimento a partir do programa de EAD disponível, pois para medir esse impacto necessitaria aprofundar mais a pesquisa e um maior período de análise.

Referências

- BRASIL, Lei 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Planalto, 1990 Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 18 de Maio 2017;
- DO AMARAL, Helena Kerr. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 57, n. 4, p. 549-563, 2006;
- BRASIL. Lei 11.445/2007, de 05 de Janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Planalto, 2007 Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 18 de Maio 2017;
- Ministério das Cidades - Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab. Brasília, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2007. Disponível em:
<<https://www.saneamentobasico.com.br/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/>>. Acesso em 27 de Maio de 2017;
- LIPSKY, Michael (1980) Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, Russell Sage Foundation , New York;
- Ministério das Cidades - Sistema Nacional Informações sobre Saneamento- SNIS. Brasília, Secretária Nacional de Saneamento Ambiental, 2015 - Disponível em:
<<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 10 de Maio de 2017;
- Ministério das Cidades - Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.pmss.gov.br/>> Acesso em 10 de Maio de 2017;

- Ministério das Cidades - Programa de Modernização do Setor de Saneamento - ReCESA - Rede de capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento. - Disponível em: <<http://www.pmss.gov.br/index.php/recesa>>. Acesso em 30 de Maio de 2017.

- GIL, Antônio Carlos. **Gestão de Pessoas: Enfoque nos Papéis Profissionais.** / Antônio Carlos Gil. – 1. Ed. – 7. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2007.

- Ministério das Cidades. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos** – 2012, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Brasília, abril de 2014. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2012>> Acesso em 11/09/2017

- Ministério das Cidades. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos** – 2015, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Brasília, fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2012>> Acesso em 11/09/2017

- Ministério das Cidades. **Introdução À Coleta de Dados do SNIS – Águas e Esgotos**, Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Brasília, Abril de 2017. (Módulos 1 à 12)

- Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Joel Aberbach; Robert D. Putnam & Bert Rockman. January 1981.

- LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

- A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Luiz Carlos Bresser-Pereira. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo, Editora 34, 1996.

- Saneamento básico no Brasil : evolução institucional e a Lei nº 11.445/2007, José de Sena Pereira Junior. Cadernos Aslegis, n.34, p. 65-78, maio/ago. 2008

APÊNDICE

Entrevista realizada com os Gestores dos Programas:

- 1 - Quanto tempo existe a Capacitação dentro do SNIS?
- 2 – É possível ver algum impacto nos dados coletados após o início da Capacitação?
- 3 - Houve algum retorno dos Prestadores de Serviços quanto a capacitação?
- 4 - Durante a análise dos dados, em sua opinião, houve algum na qualidade/consistência dos dados?
- 5 - Em sua opinião o modelo atual da Capacitação Fornecida (EAD de Autoinstrução) é eficiente?